

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO JAKO ADMINISTRACYJNOPRAWNY „INSTRUMENT” OCHRONY ZDROWIA PTAKÓW, INNYCH ZWIERZĄT ORAZ ZDROWIA I ŻYCIA LUDZI NA TERENIE RP

Problematyka ochrony prawnej zdrowia ptaków obejmuje kilka poziomów aktywności prawnej państwa, w tym przede wszystkim administracyjną, cywilną i karną. Przedmiotem niniejszego opracowania jest jedynie płaszczyzna administracyjnoprawna. Organom administracji publicznej, którymi – w odniesieniu do ochrony zdrowia ptaków – są: wojewoda (art. 46 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt¹ cyt. dalej jako „ustawa o ochronie zdrowia zwierząt”) oraz powiatowy lekarz weterynarii i wojewódzki lekarz weterynarii (art. 45 i art. 46 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt), a także minister właściwy do spraw rolnictwa² – przepisy prawa przyznają kompetencje do wydawania aktów normatywnych (jakimi są akty prawa miejscowego) oraz aktów administracyjnych (w szczególności decyzji administracyjnych).³ Nie mniejsze znaczenie odgrywają także czynności faktyczne tych organów (w tym przede wszystkim materialno–techniczne)⁴ oraz ich działalność społeczno–organizatorska.⁵ Wskazane organy, jak również inne podmioty zaliczane do inspekcji we-

1 Dz.U. t.j. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.

2 Kompetencje w zakresie realizacji zadań związanych ze zwalczaniem chorób posiada także Główny Lekarz Weterynarii.

3 Zob. m.in. art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 5 ust. 4, art. 5 ust. 7, art. 6 ust. 2, art. 8 ust. 1, art. 8 ust. 2, art. 8 ust. 4, art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 1, art. 13 ust. 5 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt.

4 Zob. m.in. art. 11 ust. 3, art. 24b ust. 3, art. 24 ea ust. 1, art. 38 ust. 5, art. 39 ust. 6, art. 43 ust. 7 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt.

5 Zob. m.in. art. 14 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744 ze zm. Zgodzić należy się z poglądem K. Mełgieś, iż analizy i oceny sytuacji epizootyczne, jakie dokonuje wojewódzki lekarz weterynarii, to wysokospecjalistyczne czynności faktyczne, czasem materialno–techniczne. K. Mełgieś, [w:] Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej terenowej. Komentarz, B. Szulik, K. Miaskowska–Daszkiewicz (red.), Warszawa 2012, s. 86.

terytnaryjnej, uznawane są w nauce prawa administracyjnego za specjalny rodzaj policji administracyjnej,⁶ sprawującej specjalistyczną kontrolę resortową.⁷

Z uwagi na szeroki zakres tak zarysowanej problematyki, celowe wydaje się ograniczenie niniejszego opracowania jedynie do analizy „zastosowania” jednej z form działania organów administracji publicznej – podejmowanej w celu ochrony zdrowia ptaków, innych zwierząt oraz zdrowia i życia ludzi – jaką są akty prawa miejscowego. Znaczenie powyższej formy działania ujawniło się przede wszystkim w 2006 r. w związku z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się wysoce zjadliwej grypy ptaków d. pomór drobiu (*Highly pathogenic avian influenza, HPAI*); jakkolwiek doświadczenia w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, które ze względu na swój charakter, sposób powstawania i szerzenia się, stanowią zagrożenie dla ludzi i zwierząt, organy administracji publicznej uzyskały już wcześniej w „walce” z różnymi innymi epizootiami.⁸

Na potrzeby opracowania przyjęłam pogląd uznający za akty prawa miejscowego tylko akty stanowione przez organy lokalne o charakterze powszechnie obowiązującym i obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły.⁹ Chodzi tu o najwęższe z ujęć, oparte jednak – jak słusznie wskazuje D. Dąbek – „na treści aktualnej regulacji konstytucyjnej”.¹⁰

Zgodnie z treścią przepisu art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania powiatowy lekarz weterynarii, w drodze rozporządzenia – aktu prawa miejscowego, może: (1) określić obszar, na którym występuje choroba zakaźna zwierząt¹¹ lub zagrożenie wystąpienia tej choroby, w szczególności jako obszar zapowietrzony¹² lub zagrożony¹³ oraz sposób oznakowania obszaru zapowietrzonego i zagrożonego; (2) wprowadzić czasowe ograniczenia w przemieszczaniu się osób lub pojazdów; (3) czasowo zakazać organizowania: (a) widowisk, zgromadzeń, pochodów lub nakazać czasowe zawieszenie określonej działalności, b) targów, wystaw, pokazów lub konkursów zwierząt, polowań i odło-

6 K. Melgieś, [w:] *Administracja...*, *op. cit.*, s. 76.

7 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 197.

8 Zob. M. Rudy, A. Rudy, *Postępowanie administracyjne przy zwalczaniu wysoce zjadliwej grypy ptaków*, „Życie weterynaryjne” 2005, nr 80 (12), s. 744.

9 Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 31 i cyt. tam literatura. *ibidem*.

11 „Choroby zakaźne zwierząt” to „wywołane przez biologiczne czynniki chorobotwórcze choroby zwierząt, które ze względu na sposób powstawania lub szerzenia się stanowią zagrożenie dla zdrowia zwierząt lub ludzi, a w przypadku zwierząt wodnych – bezobjawowe lub objawowe zakażenie biologicznym czynnikiem chorobotwórczym” (art. 2 pkt 21 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt).

12 „Obszar zapowietrzony” to „obszar bezpośrednio wokół ogniska choroby (tj. gospodarstwo lub inne miejsce, w którym przebywają zwierzęta, gdzie urzędowy lekarz weterynarii stwierdził jeden lub więcej przypadków choroby zakaźnej zwierząt – przyp. A.S.), podlegający ograniczeniom, w szczególności zakazom, nakazom oraz środkom kontroli, podejmowanym przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt” (art. 2 pkt 29 w zw. z art. 2 pkt 28 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt).

13 „Obszar zagrożony” to „obszar wokół obszaru zapowietrzonego, podlegający ograniczeniom, w szczególności zakazom, nakazom oraz środkom kontroli, podejmowanym przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt” (art. 2 pkt 30 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt).

wów zwierząt łownych; 4) ograniczyć przemieszczanie lub obrót¹⁴ albo zakazać przemieszczania lub obrotu zwierzętami niektórych gatunków, zwłokami zwierzęcymi,¹⁵ produktami, surowcami i produktami rolnymi oraz innymi przedmiotami, które mogą spowodować szerzenie się choroby zakaźnej zwierząt; (5) nakazać zaopatrywanie zwierząt lub produktów w świadectwa zdrowia¹⁶ wystawiane przez urzędowego lekarza weterynarii; (6) nakazać przeprowadzenie zabiegów na zwierzętach, w tym szczepień; (7) nakazać oczyszczanie, odkażanie, deratyzację i dezynsekcję miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych, produktów, środków żywienia zwierząt, a także oczyszczanie i odkażanie środków transportu; (8) nakazać odstrzał sanitarny zwierząt na określonym obszarze; (9) nakazać podmiotom prowadzącym działalność w zakresie produkcji produktów zastosowanie określonej technologii; (10) nakazać utrzymywanie zwierząt, w tym ich karmienie lub pojenie, w określony sposób; (11) określić stosowanie środków innych niż wymienione w pkt 1–10, wynikających ze stosowanych bezpośrednio w systemie prawa polskiego przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, zapewniających bezpieczeństwo epizootyczne, w szczególności zapobieganie, ograniczanie lub eliminowanie zagrożeń dla zdrowia publicznego. Podobną regulację wprowadza przepis art. 46 ust. 1 cytowanej ustawy, w świetle którego wojewoda – w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania i potrzeby zarządzenia określonych ustawą środków na obszarze przekraczającym obszar jednego powiatu – na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, w drodze rozporządzenia: (1) określa obszar, na którym występuje choroba zakaźna zwierząt lub zagrożenie wystąpienia tej choroby, w szczególności jako obszar zapowietrzony lub zagrożony, oraz sposób oznakowania obszaru zapowietrzonego i zagrożonego lub (2) wprowadza czasowe ograniczenia w przemieszczaniu się osób lub pojazdów lub (3) czasowo zakazuje organizowania: a) widowisk, zgromadzeń, pochodów lub nakazuje czasowe zawieszenie określonej działalności, lub b) targów, wystaw, pokazów lub konkursów zwierząt, polowań i odłowów zwierząt łownych, lub (4) ogranicza przemieszczanie lub obrót albo zakazuje przemieszczania lub obrotu zwierzętami niektórych gatunków, zwłokami zwierzęcymi, produktami, surowcami i produktami rolnymi oraz innymi przedmiotami, które mogą spowodować szerzenie się choroby zakaźnej zwierząt, lub (5) nakazuje zaopatrywanie zwierząt lub produktów w świadectwa zdrowia wystawiane przez urzędowego lekarza weterynarii, lub (6) naka-

14 Przez „obrot” w świetle przepisu art. 2 pkt 14 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, należy rozumieć „przywóz, umieszczanie na rynku oraz wywóz do państw trzecich”.

15 „Zwłoki zwierzęce” to „zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi” art. 2 pkt 26 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt.

16 W świetle definicji legalnej – zawartej w przepisie art. 2 pkt 19 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt – świadectwo zdrowia „to świadectwo weterynaryjne w rozumieniu przepisów o weterynaryjnej kontroli granicznej oraz dokument wydany przez urzędowego lekarza weterynarii poświadczający stan zdrowia zwierzęcia lub zwierząt, stan zdrowotny stada, z którego zwierzęta pochodzą, albo jakoś zdrowotną niejadalnego produktu pochodzenia zwierzęcego”.

zuje przeprowadzenie zabiegów na zwierzętach, w tym szczepień, lub (7) nakazuje oczyszczanie, odkażanie, deratyzację i dezynsekcję miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych, produktów, środków żywienia zwierząt, a także oczyszczanie i odkażanie środków transportu, lub (8) nakazuje odstrzał sanitarny zwierząt na określonym obszarze, lub (8a) nakazuje utrzymywanie zwierząt, w tym ich karmienie lub pojenie, w określony sposób, lub (9) nakazuje podmiotom prowadzącym działalność w zakresie produkcji produktów zastosowanie określonej technologii; (10) określa stosowanie środków innych niż wymienione w pkt 1–9, wynikających ze stosowanych bezpośrednio w systemie prawa polskiego przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, zapewniających bezpieczeństwo epizootyczne, w szczególności zapobieganie, ograniczanie lub eliminowanie zagrożeń dla zdrowia publicznego. Natomiast przepis art. 48 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt stanowi, iż w przypadku podejrzenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania w państwie trzecim graniczącym z Rzeczpospolitą Polską i możliwości jej przeniesienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej właściwy miejscowo organ Inspekcji Weterynaryjnej lub wojewoda, po uzgodnieniu z Głównym Lekarzem Weterynarii, podejmuje działania, w tym wydaje rozporządzenia – akty prawa miejscowego, przewidziane odpowiednio w art. 45 i 46 ust. 3.

Powyższa regulacja pozwala przede wszystkim na stwierdzenie, iż ustawa o ochronie zdrowia zwierząt upoważnia do wydawania aktów prawa miejscowego (rozporządzeń) dwa podmioty: powiatowego lekarza weterynarii (art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt)¹⁷ oraz właściwego miejscowo wojewodę (działającego na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii).¹⁸ Na marginesie zauważyć należy – jakkolwiek wykracza to poza ramy niniejszego opracowania – że w praktyce administracyjnej zawierane są także porozumienia pomiędzy właściwymi miejscowo wojewodami a organami gminy i/lub powiatu, których celem jest realizacja przez organy gminy i/lub organy powiatu zadań wynikających z ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz innych aktów prawnych.¹⁹ Podział kompetencji prawodaw-

17 Zob. m.in. rozporządzenie Nr 1/2006 Powiatowego Lekarza Weterynarii w Toruniu z dnia 5 marca 2006 r. w sprawie określenia miejsca wystąpienia podejrzenia wysoce zjadliwej grypy ptaków oraz wyznaczenia obszaru zapowietrzonego i zagrożonego wystąpieniem tej choroby, jak także sposobu oznakowania tych obszarów oraz zakazów i nakazów obowiązujących na tych obszarach, Kujaw.2006.36.599.

18 Zob. m.in. rozporządzenie nr 38 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków, Warmi.2007.199.2568; rozporządzenie nr 37 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków, Warmi.2007.199.2567; rozporządzenie nr 62/2007 Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków, Mazow.2007.256.7788; rozporządzenie nr 60/2007 Wojewody Mazowieckiego z dnia 1 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków, Mazow.2007.247.7173.

19 Zob. m.in. porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą i Miastem Żuromin w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.605; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Lubowidz w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.607; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Kuczbork-Osada w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.606; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Siemiątkowo w sprawie zwalczania ognisk wysoce

czych pomiędzy powiatowego lekarza weterynarii a wojewodę zależny jest przy tym od tego, na jakiej części terytorium państwa (jeden powiat czy szerszy obszar) realizowane mają być obowiązki nakładane przez powyższe akty. Rozporządzenie powiatowego lekarza weterynarii może dotyczyć wyłącznie obszaru jednego powiatu, o czym *expressis verbis* stanowi przepis art. 45 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt. Jeżeli jednak obszar zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania przekracza obszar jednego powiatu, kompetencje do wydawania rozporządzenia ustawodawca powierza wojewodzie, który podejmuje działania na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii (art. 46 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt).

Akty prawa miejscowego wydawane przez powiatowego lekarza weterynarii oraz wojewodę mają formę rozporządzenia. Jest to forma tradycyjnie już przyjęta w naszym prawodawstwie, w szczególności dla realizacji prawodawczych kompetencji jednoosobowych organów administracji rządowej. Godne odnotowania jest także to, że ustawa o ochronie zdrowia zwierząt *expressis verbis* przesądza, iż rozporządzenia te są aktami prawa miejscowego. Przepis art. 45 ust. 1 stanowi o tym wprost: „powiatowy lekarz weterynarii (...) w drodze rozporządzenia – aktu prawa miejscowego”.²⁰ Jednakże przepis art. 46 odnoszący się do wojewody, działającego na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, posługuje się wyłącznie stwierdzeniem: „wojewoda (...) na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, w drodze rozporządzenia”. Jednak to, że rozporządzenie wojewody ma charakter aktu prawa miejscowego, wynika z wykładni systemowej. Wniosek taki wyprowadzić bowiem można z brzmienia przepisu art. 48 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt: „właściwy miejscowo organ Inspekcji Weterynaryjnej lub wojewoda, po uzgodnieniu

zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.604; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Biezuń w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.603; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Powiatem Płockim w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.602; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Powiatem Żuromińskim w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.601; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Nowy Duninów w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.600; porozumienie z dnia 5 listopada 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Brudzeń Duży w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.599; porozumienie z dnia 26 listopada 2008 r. pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a Starostą Powiatu Elbląskiego w sprawie realizacji przez Powiat Elbląski zadań wynikających z planów gotowości zwalczania wirusa H5N1 wysoce zjadliwej grypy ptaków, Warmi.2008.189.2854; porozumienie z dnia 26 listopada 2008 r. pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a Starostą Powiatu Braniewskiego w sprawie realizacji przez Powiat Braniewski zadań wynikających z planów gotowości zwalczania wirusa H5N1 wysoce zjadliwej grypy ptaków, Warmi.2008.189.2853; porozumienie z dnia 26 listopada 2008 r. pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a Burmistrzem Miasta Miłakowo w sprawie realizacji przez Gminę Miłakowo zadań wynikających z planów gotowości zwalczania wirusa H5N1 wysoce zjadliwej grypy ptaków, Warmi.2008.189.2852; porozumienie z dnia 26 listopada 2008 r. pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a Burmistrzem Miasta Orneta w sprawie realizacji przez Gminę Orneta zadań wynikających z planów gotowości zwalczania wirusa H5N1 wysoce zjadliwej grypy ptaków, Warmi.2008.189.2851.

20 W świetle przepisu art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, „w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania powiatowy lekarz weterynarii, w drodze rozporządzenia – aktu prawa miejscowego, może wprowadzić określone w ustawie obowiązki”.

z Głównym Lekarzem Weterynarii, podejmuje działania, w tym wydaje (...) rozporządzenia – akty prawa miejscowego”.

Wydaje się także, iż oba analizowane rozporządzenia uznać należy za akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym do ustawy i wydawanym na podstawie i w granicach szczególnego upoważnienia ustawowego. Ich celem jest uszczegółowienie przepisów ustawowych i unormowanie zagadnień technicznych z uwzględnieniem specyfiki lokalnej społeczności oraz warunków i potrzeb miejscowych.²¹ Zgodzić należy się zatem z poglądem (jakkolwiek sformułowanym w odniesieniu do aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego), iż przepisy te „są przepisami o wykonawczym charakterze w tym znaczeniu, że wypełniają normatywnymi treściami luzy pozostawione w regulacji ustawowej między innymi po to, by można było uwzględnić specyfikę terenową”.²² Ochrona zdrowia ptaków, jak też zdrowia i życia innych zwierząt oraz ludzi jest jednym z tych zadań, w których przystosowanie regulacji do warunków miejscowych jest znacząco ważniejsze niż uniformizacja założonych z góry przez ustawodawcę rezultatów. Ważnym argumentem jest także – szczególnie aktualny w zakresie zadań związanych z ochroną zdrowia – postulat szybkiego i sprawnego działania organów administracji publicznej. Od szybkiej reakcji organów lokalnych i umiejętnego dostosowania się do zmian w zakresie miejscowej sytuacji zależy zapewnienie skuteczności w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, które ze względu na swój charakter, sposób powstawania i szerzenia się, stanowią zagrożenie także dla ludzi. Oczekiwanie na działanie organów centralnych, w przypadku zagrożenia epizootycznego, mogłoby być bowiem nadmiernie długie.

Szczególne upoważnienie ustawowe wynika – dla powiatowego lekarza weterynarii – z przepisu art. 45 ust. 1 lub 48 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, zaś dla wojewody – z przepisu art. 46 ust. 3 lub 48 ust. 2 w zw. z art. 46 ust. 3 cytowanej ustawy. Powyższe szczegółowe upoważnienia określają materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze omawianych aktów prawa miejscowego, wskazuje także organy upoważnione do ich wydania. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się na różne sposoby określenia w upoważnieniu ustawowym materii będącej przedmiotem regulacji. Wydaje się, że w analizowanych przypadkach mamy do czynienia z połączeniem dwóch osobnych konstrukcji upoważnienia: tzw. „kompetencji do uterenowienia przepisów ustalonych centralnie” oraz kompetencji do wprowadzenia dodatkowych nakazów i/lub zakazów.²³ „Kompetencja do uterenowienia przepisów ustalonych centralnie” to rozwiązanie legislacyjne, polegające na „ustawowym uregulowaniu szczególnego reżimu prawnego” i „pozostawieniu (...) ocenie organów (...) konieczności wprowadzenia lub

21 D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 163.

22 *Ibidem*.

23 *Ibidem*, s. 139 i cyt. tam literatura.

zniesienia tego reżimu na danym terytorium”.²⁴ Ustawodawca – w analizowanym przypadku – ustala w określonej dziedzinie normy postępowania: dla powiatowego lekarza weterynarii (art. 45 ust. 1 lub 48 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt) i dla wojewody (art. 46 ust. 3 lub 48 ust. 2 w zw. z art. 46 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt), jednak nie zabrania dokonać „prawodawcy lokalnemu” określonej modyfikacji zakazów i/lub nakazów, które byłyby na danym terenie, w określonych warunkach i z uwagi na określone zagrożenie, najbardziej optymalne.

Wejście w życie rozporządzenia powiatowego lekarza weterynarii i wojewody pociąga za sobą nałożenie na jednostki – przebywające na danym obszarze – dwójakiego rodzaju obowiązków: powinności (przede wszystkim w formie zakazów określonego zachowania) modyfikujących konstytucyjne i ustawowe wolności jednostek oraz powinności (zarówno nakazów, jak i zakazów), które mieszczą się w zakresie tzw. świadczeń publicznych. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na ograniczenia w zakresie określonych konstytucyjnie i ustawowo wolności, tj. wolności przemieszczania się (wprowadzenie czasowego ograniczenia w przemieszczaniu się osób lub pojazdów – art. 45 ust. 2 pkt 2 i art. 46 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt), wolności zgromadzeń (art. 45 ust. 2 pkt 3a i art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt – wprowadzenie czasowego zakazu organizowania widowisk, zgromadzeń, pochodów) oraz wolności działalności gospodarczej (art. 45 ust. 2 pkt 4 i art. 46 ust. 3 pkt 4 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt – ograniczenie przemieszczania lub obrotu zwierzętami niektórych gatunków, zwłokami zwierzęcymi, produktami, surowcami i produktami rolnymi oraz innymi przedmiotami, które mogą spowodować szerzenie się choroby zakaźnej zwierząt).

Natomiast obowiązki wymienione w art. 45 ust. 2 pkt 5–10 oraz art. 46 ust. 3 pkt 5–9 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt można zaliczyć do szczególnej kategorii obowiązków administracyjnoprawnych,²⁵ jakimi są świadczenia publiczne. Chodzi tu o nakaz zaopatrywania zwierząt lub produktów w świadectwa zdrowia wystawiane przez urzędowego lekarza weterynarii; nakaz przeprowadzenia zabiegów na zwierzętach, w tym szczepień; nakaz oczyszczania, odkażania, deratyzacji i dezynsekcji miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Obowiązek administracyjnoprawny jest rodzajową postacią obowiązku prawnego, tj. nakazu i/lub zakazu określonego zachowania (zob. w szczególności M. Bogusz, Obowiązek administracyjnoprawny, [w:] Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć, E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), Warszawa 2009, s. 196) i stanowi powinność wynikającą bezpośrednio (*ex lege*) lub pośrednio (w drodze konkretyzacji normy ogólnej i abstrakcyjnej) zasadniczo z normy prawa materialnego administracyjnego. Sporne jest w literaturze prawa administracyjnego, czy dla obowiązku administracyjnego charakterystyczne będzie to, że kontrola jego wykonania należy do kompetencji organu administracji publicznej, zaś niewykonanie obowiązku dobrowolnie skutkuje poddaniem go przymusowej realizacji w trybie egzekucji administracyjnej, niekiedy także jego wykonanie jest zabezpieczone za pomocą norm prawa karnego (zob. m.in. M. Bogusz, Obowiązek..., *op. cit.*, s. 196; P. Przybysz, Egzekucja administracyjna, Warszawa 1999, s. 32). Przyjmuję, że współcześnie większość obowiązków, które można zakwalifikować jako „administracyjnoprawne”, poddane jest egzekucji administracyjnoprawnej, zaś egzekucja sądowa jest wyjątkiem od reguły.

nia zwłok zwierzęcych, produktów, *środków żywienia zwierząt*, a także oczyszczanie i odkażanie środków transportu; nakaz odstrzału sanitarnego zwierząt na określonym obszarze; nakaz prowadzenia działalności w zakresie produkcji produktów zastosowanie określonej technologii; nakaz utrzymywania zwierząt, w tym ich karmienia lub pojenia, w określony sposób.

Rozporządzenie powiatowego lekarza weterynarii, które, jak wskazano wyżej, jest aktem wydawanym na podstawie szczególnego upoważnienia ustawowego, wchodzi w życie z dniem podania do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie (art. 45 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt). Jest to zatem rozwiązanie prawne wyjątkowe w stosunku do zasad przyjętych w ustawie z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.²⁶ W świetle przepisu art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy, „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy). Określenie terminu obowiązywania rozporządzenia powiatowego lekarza weterynarii (dzień podania do wiadomości publicznej) przypomina oznaczenie terminu obowiązywania przepisów porządkowych. W świetle przepisu art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. Istotnym argumentem jest tu – szczególnie aktualny w zakresie zadań związanych z ochroną zdrowia – postulat szybkiego i sprawnego wejścia w życie analizowanych przepisów. Jednak – w odróżnieniu od aktów porządkowych – analizowane rozporządzenia wydawane są w celu szczególnej realizacji unormowań ustawowych. Ustawodawcy nie chodzi tu zatem o wypełnienie luk w prawie, które mogą się pojawić na tle specyfiki lokalnej, co stanowi uzasadnienie „prawodawstwa porządkowego”.²⁷ Z drugiej jednak strony przedmiot regulacji rozporządzeń wojewody (działającego na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii) i powiatowego lekarza weterynarii wydawanych na podstawie art. 45 ust. 1 i/lub 48 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy o ochro-

26 Dz.U. t.j. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.

27 Zob. szerzej D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, op. cit., s. 167, i cyt. tam literatura.

nie zdrowia zwierząt oraz art. 46 ust. 3 i/lub 48 ust. 2 w zw. z art. 46 ust. 3 cytowanej ustawy jest unormowanie sytuacji lokalnych o szczególnym charakterze, mających nadzwyczajny charakter. Jak już bowiem wyżej zaznaczono, od szybkiej reakcji organów lokalnych i umiejętnego dostosowania się do zmian w zakresie miejscowej sytuacji zależy zapewnienie skuteczności w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, które ze względu na swój charakter, sposób powstawania i szerzenia się, stanowią zagrożenie również dla człowieka.

Warto odnotować w tym miejscu, iż także sposób ogłoszenia analizowanych aktów prawa miejscowego zbliża je do konstrukcji tzw. przepisów porządkowych. Rozporządzenia wydawane przez powyższe podmioty wchodzi w życie „z dniem podania do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie”. Nietrudno zauważyć tu zatem zbieżność z zasadami ogłaszania przepisów porządkowych, które – w świetle przepisu art. 14 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – „ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu”. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu (art. 14 ust. 2 cytowanej ustawy). Oczywiście nie ulega wątpliwości, iż ogłoszenie rozporządzeń wojewody oraz powiatowego lekarza weterynarii w powyższy sposób nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Natomiast przez „sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie” należy rozumieć (utrwalone już w nauce prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie sądowym) m.in. rozplakatowanie aktów prawa miejscowego, ogłoszeń prasowych, internetowych, komunikatów radiowych lub telewizyjnych, poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń przy siedzibach ludzkich.

Rozporządzenia wojewody oraz powiatowego lekarza weterynarii są aktami *ex definitione* czasowymi. Zgodnie bowiem z treścią przepisu art. 45 ust. 4 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, powiatowy lekarz weterynarii uchyla wydane rozporządzenie niezwłocznie po ustaniu zagrożenia wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania lub jej likwidacji. Podobną regulację przewiduje przepis art. 46 ust. 5 cytowanej ustawy: „wojewoda uchyla wydane rozporządzenie na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii”. Powoduje to, iż obowiązki nakładane w drodze omawianych aktów prawa miejscowego mają charakter obowiązków okresowych (in. czasowych), np. nakaz zaopatrywania zwierząt lub produktów w świadectwa zdrowia wystawiane przez urzędowego lekarza weterynarii), jakkolwiek można także wyodrębnić obowiązki jednorazowe, wyczerpujące się poprzez jednokrotne działanie jednostki, np. uspienie zwierzęcia, nakaz szczepień, nakaz przeprowadzenia innego niż szczepienie zabiegu na zwierzęciu.

Kolejną kwestią, na jaką warto zwrócić uwagę w związku z tematem niniejszego opracowania, jest zagadnienie kwalifikacji obszaru, na jakim realizowane mają być obowiązki określone w analizowanych aktach prawa miejscowego. Określają one obszar, na którym występuje choroba zakaźna zwierząt lub zagrożenie wy-

stąpienia tej choroby w szczególności jako obszar zapowietrzony lub zagrożony. Obszar taki powinien być w określony sposób oznakowany (art. 45 ust. 1 oraz art. 46 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt). Przez określony czas (tj. od chwili wejścia w życie aktu prawa miejscowego do dnia jego uchylecia) teren ten stanowi tzw. administracyjny obszar specjalny. Obszar specjalny jest pojęciem doktrynalnym i obejmuje oznaczoną przestrzeń, „na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące)”²⁸. Pamiętać przy tym należy, że wydzielenie określonego obszaru państwa i wprowadzenie na jego obszarze norm powszechnie obowiązujących (zarówno tych ustanawiających prawa i obowiązki, jak i je uchylających), które odnoszą się do nieokreślonej liczby adresatów, może dokonać się wyłącznie przy wykorzystaniu norm powszechnie obowiązującego prawa.²⁹ Istota obszaru specjalnego polega na wydzieleniu z terytorium państwa terenów, na których obowiązuje specjalny reżim prawny (zwykle ograniczony w czasie) w postaci przede wszystkim zakazów i/lub nakazów mających moc powszechnie wiążącą wszystkich, którzy znajdują się w jego obrębie. Wprowadzenie szczególnego reżimu prawnego zapewnić ma realizację celu, dla którego obszar specjalny został ustanowiony, tj. w analizowanym przypadku zapobieżeniu niebezpieczeństwu epizootycznemu, w szczególności poprzez ograniczanie lub eliminowanie zagrożeń dla zdrowia publicznego oraz życia ptaków, innych zwierząt oraz ludzi. Mieści się to także w celu, dla którego istnienia organy inspekcji weterynaryjnej zostały powołane, tj. realizacji zadań z zakresu ochrony zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego.³⁰ W tym celu ustawodawca wprowadził – w przepisach art. 45 ust. 1 i art. 46 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt – wyczerpujący katalog dopuszczalnych ograniczeń mających służyć jego realizacji. Przepisy nałożone w drodze analizowanych rozporządzeń mają charakter *legis specialis* w stosunku do innych aktów normatywnych.

Na zakończenie niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę na zagadnienie oznaczenia adresatów powinności nakładanych przez analizowane akty prawa miejscowego. Chodzi tu o określenie, jakie podmioty będą związane treścią tych obowiązków. Nie ulega wątpliwości, iż obowiązuje tu ogólna reguła dotycząca obowiązywania aktów praw miejscowego, tj. stanowią one źródło prawa dla wszystkich, którzy znajdą się w przewidzianej przez dany akt sytuacji.³¹ Oznacza to, że w praktyce administracyjnej adresatami aktów prawa miejscowego w postaci rozporządzeń powiatowego lekarza weterynarii i wojewody (działającego na wniosek wojewódz-

28 R. Hauser, J. Stelmasiak, Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, [w:] System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012, s. 652.

29 J. Wilk, Głosa do wyroku z dnia 25 sierpnia 2011 r., II CSK 649/10, SIP LEX, Omega, wersja oneline i cyt. tam literatura.

30 K. Mełgiesz, [w:] Administracja..., *op. cit.*, s. 75.

31 Zob. szerzej D. Dąbek, Prawo miejscowe..., *op. cit.*, s. 70 i cyt. tam literatura.

kiego lekarza weterynarii) są wszystkie podmioty – zarówno obywatele polscy, jak i cudzoziemcy – przebywający na terenie działania danego organu administracji rządowej zespolonej. Mogą to być osoby nie mające miejsca zamieszkania w danej miejscowości, w której wystąpiło zagrożenie, jak osoby korzystające ze środków transportu oraz turyści.³²

BIBLIOGRAFIA

- Bogusz M., Obowiązek administracyjnoprawny, [w:] Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć, E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), Warszawa 2009.
- Dąbek D., Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz–Kraków 2003.
- Hauser R., Stelmasiak J., Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, [w:] System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012.
- Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2007.
- Mełgieś K., [w:] Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej terenowej. Komentarz, B. Szulik, K. Miaskowska–Daszkiewicz (red.), Warszawa 2012
- Rudy M., Rudy A., Postępowanie administracyjne przy zwalczaniu wysoce zjadliwej grypy ptaków, „Życie weterynaryjne” 2005, nr 80 (12).
- Wilk J., Głosa do wyroku z dnia 25 sierpnia 2011 r., II CSK 649/10, SIP LEX, Omega, wersja online.

32 Por. *ibidem*.

**THE STATUTES OF LOCAL VETERINARIAN AND GOVERNOR
OF ADMINISTRATIVE REGION AS AN “INSTRUMENT” IN PROTECTING
THE HEALTH OF BIRDS, OTHER ANIMALS AND RELATED PROTECTION
OF HUMAN LIFE AND HEALTH IN THE REPUBLIC OF POLAND**

The purpose of the article is to describe the statutes of local governmental authorities: statutes of local veterinarian and governor of administrative region. The aim of these acts is to protect the health of birds, other animals and the protection of human life and health. This problem is controlled by the Law on the protection of animal health and animal disease control (2004). This issue is very important as more and more often diseases such as Highly Pathogenic Avian Influenza (HPAI) are occurring.

Keywords: local veterinarian, governor of administrative region, statutes of local governmental authorities, protection of the bird's health, Highly pathogenic avian influenza (HPAI)